Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

29 544 Arbeidsmarktbeleid

Nr. 716

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2016

Bij brief van 30 november 2015[1] heb ik aangekondigd de Tweede Kamer begin 2016 een brief te sturen over de herziening van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML). Ik heb toegezegd daarbij in ieder geval in te gaan op de handhaving, een uurloon, het stukloon en op de reikwijdte van de WML. Tevens heb ik aangegeven dat ik nader in zal gaan op het wettelijk minimumjeugdloon.[2] Daarnaast heb ik in mijn brief van 30 november 2015 aangegeven in te gaan op een eventuele uitzondering op het verbod op inhoudingen op het wettelijk minimumloon.

Inleiding

De WML geeft sinds 1969 iedereen die arbeid verricht recht op een sociaal aanvaardbare beloning. Daarnaast heeft de WML als belangrijke doelstelling om oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden, en in het verlengde daarvan verdringing, tegen te gaan.

Deze doelstellingen staan nog steeds recht overeind; de arbeidsmarkt waarin deze doelstellingen moeten worden bereikt, is echter drastisch veranderd. Waar in de jaren van invoering van de WML een 40-urige werkweek voor het grootste deel van de (mannelijke) werknemers nog de standaard was, is dit niet langer het geval. Daarnaast is er sprake van een meer diverse beroepsbevolking en een toenemende dynamiek in loopbanen. Ook wordt de Nederlandse arbeidsmarkt steeds opener.

De WML is in de loop der jaren niet mee gegroeid met deze ontwikkelingen en draagt in steeds mindere mate bij aan het bereiken van de doelstellingen. Daarom is het noodzakelijk om de WML aan te passen. Hoofddoel van de herziening is te komen tot een toekomstbestendige wet

[1] *Kamerstuk* 29 544, nr. 681.
[2] *Kamerstuk* 29 544, nr. 602.

kst-29544-716
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

die niet alleen recht geeft op een sociaal aanvaardbare beloning, maar ook heldere en eenduidige eisen stelt aan werkgevers en daardoor beter handhaafbaar is.

Sinds 2007 wordt de WML bestuursrechtelijk gehandhaafd. Het bestuursrechtelijk handhavingmechanisme werd in de WML ingevoerd om de naleving van de WML te bevorderen en was mede ingegeven door de invoering van het vrije verkeer voor werknemers uit Midden- en Oost-Europese landen. Diverse casus en gerechtelijke uitspraken laten zien dat de civielrechtelijke normen in de wet zich niet altijd goed verdragen met de bestuursrechtelijke handhaving. Dit vormt een belangrijke aanleiding voor herziening. Door het ontbreken van eenduidige normen in de wet, in het bijzonder rondom de normale arbeidsduur en stukloon, is in de naleving en handhaving sprake van complicaties. Daardoor ontstaat ruimte voor onderbetaling en schijnconstructies (al dan niet met Midden- en Oost-Europese werknemers) die het gelijke speelveld ondergraven. In paragraaf 1 van deze brief wordt ingegaan op de stand van zaken rondom de invoering van een uniform wettelijk minimumuurloon. In paragraaf 2 wordt voorgesteld op korte termijn het ontbreken van een juridische grondslag voor betaling van het minimumloon over het zogenoemde «meerwerk» te herstellen. Daarnaast wordt in paragraaf 3 voorgesteld de WML-stukloonregeling zodanig aan te passen dat ook bij stukloonbetalingen ten minste het minimumloon wordt betaald.

Ook de vormgeving van het wettelijk minimumjeugdloon behoeft herziening. De systematiek van het wettelijk minimumjeugdloon is sinds de jaren ’80 niet meer gewijzigd en heeft daarom onvoldoende de pas gehouden met maatschappelijke ontwikkelingen en opvattingen. Paragraaf 4 bevat daarom het voorstel om de wettelijke grens voor het ingaan van het volwassen wettelijk minimumloon stapsgewijs te verlagen tot de leeftijd van 21 jaar en tevens de minimumjeugdloonstaffel aan te passen.

In paragraaf 5 zal ik kort ingaan op de uitbreiding van de personenkring van de WML door middel van het wetsvoorstel dat momenteel voorligt in de Eerste Kamer.[3] Vervolgens ga ik in paragraaf 6 in op het verbod op inhoudingen op het minimumloon en de mogelijkheid om hierop bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) een uitzondering te maken.

1. Minimumuurloon

Het wettelijk minimumloon wordt nu berekend op een dag-, week-, of maandbasis. De hoogte van het minimumloon per uur is afhankelijk van het normale aantal uren dat in een sector als voltijd geldt (de zogenoemde normale arbeidsduur, NAD), veelal zoals die is afgesproken in de cao. Het minimumloon dat iemand per uur verdient is daarmee niet transparant en mede afhankelijk van de sector waarin iemand werkzaam is c.q. de cao die op hem of haar van toepassing is. Eerder is reeds aangegeven dat de WML niet meer in voldoende mate is toegesneden op de huidige arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen. De WML, in werking getreden in 1969, heeft van oorsprong een civielrechtelijk karakter en is tot stand gekomen in een tijd waarin de voltijds arbeidsovereenkomst de standaard was. Het kabinet is van mening dat de systematiek van de huidige WML niet meer past bij de huidige arbeidsmarkt, waar variatie is in arbeidsduur, waar (intersectorale) mobiliteit gedurende de loopbaan gebruikelijker is en waar werkenden op één moment in de tijd meerdere werkgevers kunnen hebben.

---

[3] *Kamerstuk* 33 623, nr. 2.

Verder is de spanning die op onderdelen bestaat tussen het civielrechtelijk karakter van de WML en de bestuursrechtelijke handhaving daarvan niet altijd bevorderlijk voor de naleving en handhaving van de WML. Op dit moment moet de Inspectie SZW per cao of anderszins bekijken wat de NAD is: bijvoorbeeld 36, 38 of 40 uur. Niet altijd is duidelijk welke cao van toepassing is en daarnaast zijn niet alle cao's duidelijk over welke NAD er gehanteerd moet worden. In de cao worden bijvoorbeeld verschillende regelingen gegeven over de NAD afhankelijk van leeftijd, ervaring en de grootte van de onderneming. Indien er geen cao van toepassing is, moet door de Inspectie SZW onderzocht en vastgesteld worden wat de gebruikelijke NAD is in de branche of onderneming, hetgeen complex en arbeidsintensief is. Ook voor werkgevers en werknemers is de huidige situatie soms ingewikkeld: het is immers op voorhand niet altijd duidelijk wat de precieze hoogte van het afgeleide minimumuurloon is. Deze onduidelijkheid kan tot discussies leiden en uitvraagprocedures van de Inspectie SZW bij werkgevers.

Daarnaast, en belangrijker nog, is in de WML geen expliciete juridische grondslag opgenomen op grond waarvan een werknemer die meer werkt dan de overeengekomen arbeidsduur (of normale arbeidsduur) ook evenredig meer moet verdienen. Wel dient de werkgever op grond van het BW uiteraard loon te betalen voor de geleverde arbeid. Uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 mei 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:4538) volgt dat de Inspectie SZW- door het ontbreken van een expliciete grondslag hiervoor in de WML – in deze gevallen geen boetes kan opleggen. De Inspectie SZW kan op dit moment dus niet handhavend optreden voor betaling van minimumloon over arbeid die de normale arbeidsduur te boven gaat. Dit terwijl de invoering van bestuurlijke handhaving is ingegeven door het effectiever kunnen voorkomen van onderbetaling, en het tegengaan van hiermee samenhangende oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en risico op verdringing.[4] Zonder grondslag voor handhaving van betaling van minimumloon over dit zogenoemde «meerwerk» bestaat er de mogelijkheid dat mensen bijvoorbeeld structureel 45 uur per week werken voor het minimumweekloon. Het creëren van een expliciete grondslag opdat de Inspectie SZW de handhaving weer ter hand kan nemen, acht het kabinet dan ook noodzakelijk.

Naar een wettelijk minimumuurloon

Het kabinet onderzoekt de mogelijkheid om een minimumuurloon in te voeren om de handhaving te versterken. De introductie van het minimumuurloon voor alle gewerkte uren leidt tot een eerlijker en transparanter minimumloon. De hoogte van het minimumloon wordt per tijdseenheid immers voor iedereen gelijk en daarmee veel inzichtelijker. In de praktijk zal dit betekenen dat het uitgangspunt is dat het totale loon gedeeld door het aantal gewerkte uren minimaal voor elk uur het wettelijk minimumuurloon moet bedragen. Hierdoor kan er geen onderbetaling bij meerwerk meer plaatsvinden. Daarnaast wordt het voor zowel werkgevers als werknemers helder waar werknemers recht op hebben. Ook krijgt de Inspectie SZW een uniform kader voor toetsing en kan de Inspectie SZW zodoende gemakkelijker vaststellen of iemand het wettelijk minimumloon heeft ontvangen.

---

[4] O.a. *Kamerstuk* 29 407, nrs. 32 en 33.

Bij de invoering van het wettelijk minimumuurloon zou het uitgangspunt moeten zijn om het uurloon te baseren op de gemiddelde normale arbeidsduur van werknemers op het WML-niveau.[5] Door dit als basis te nemen zijn de effecten voor werkgevers en werknemers in totaliteit beperkt. Ook het Centraal Planbureau (CPB) geeft dat in de notitie over de effecten van de invoering van het minimumuurloon aan, die ik hierbij aan uw Kamer aanbied.[6] Zoals het CPB aangeeft, treden op het niveau van de individuele werkgever en werknemer mogelijk beperkte effecten op door de invoering van een minimumuurloon. Voor werknemers die werkzaam zijn in sectoren waar 36 uur de NAD is, ligt het (omgerekende) minimumloon per uur op dit moment hoger dan voor werknemers in sectoren waar de NAD hoger ligt. De overgang naar een uurloon, gebaseerd op deze uitgangspunten, betekent dat het minimumloon in een aantal sectoren mogelijk naar beneden zou kunnen gaan. In hoeverre dit doorwerkt op het inkomen van de individuele werknemer wordt bepaald door de hoogte van het loon waarop zij nu reeds recht hebben (bijvoorbeeld op grond van een cao).

Voor werknemers die werkzaam zijn in een sector waar 40 uur de NAD is, betekent de invoering van een minimumuurloon dat het loon omhoog zou kunnen gaan. De effecten op werkgevers zijn spiegelbeeldig aan de effecten voor werknemers, waardoor de totale loonkosten voor werkgevers in sectoren waar 40 uur de gebruikelijke arbeidsduur is, kunnen stijgen.

Het kabinet is overigens van mening dat de introductie van het wettelijk minimumuurloon geen effect zou moeten hebben op de hoogte van aan het wettelijk minimumloon gerelateerde uitkeringen. Bij de introductie van het wettelijk minimumuurloon zou daarom het zogenoemde referentieminimummaandloon niet worden aangepast. De uitkeringsnormen blijven hierdoor dan ongewijzigd.

De invoering van een uniform wettelijk minimumuurloon vergt zorgvuldigheid, juist omdat de WML sinds de invoering ervan in 1969 geconstrueerd is rondom de NAD, die per sector of individuele werkgever of werknemer kan verschillen. Voorts is de WML een fundamentele wet die ook als basis dient voor andere wetten. Vele wetten en regelingen kennen verwijzingen naar de WML, zoals wet- en regelgeving in de sociale zekerheid. Ook daarom is zorgvuldigheid geboden. Het kabinet neemt dan ook meer tijd om de gevolgen preciezer in kaart te kunnen brengen, te bespreken met sociale partners en te komen tot een voorstel waarbinnen rekenschap is gegeven van de gevolgen en deze, waar dit noodzakelijk dan wel wenselijk wordt geacht, worden gemitigeerd.

In de volgende paragraaf zal worden beschreven op welke wijze het kabinet het ontbreken van de grondslag voor handhaving van betaling van minimumloon voor arbeid verricht boven de NAD op korte termijn wil repareren.

2. Meerwerk

Vooruitlopend op bovenstaand traject om te komen tot een minimumuurloon acht het kabinet het noodzakelijk een wetsvoorstel in te dienen waarmee de expliciete juridische grondslag voor betaling van minimumloon over «meerwerk» in de WML wordt opgenomen. Daarmee

---

[5] Volgens de huidige inzichten is de gewogen gemiddelde arbeidsduur van de (57) cao’s waarin de laagste loonschaal op het wml-niveau ligt, 37,4 uur per week. (CPB, 2016).

[6] CPB (2016) *Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumloon*, Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

wordt het ontbreken van de grondslag, zoals gebleken uit het genoemde oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2014:4538) gerepareerd. Het kabinet is voornemens dit gebrek in de WML te repareren in een wetsvoorstel, gelijktijdig met de voorgestelde aanpassingen in het vervolg van deze brief.

Hoewel hiermee sprake zal zijn van meer eenduidigheid als het gaat om de norm die de wet stelt, wordt hiermee nog niet een integrale oplossing geboden voor de soms complexe situaties waar de Inspectie SZW bij de handhaving mee wordt geconfronteerd. In afwachting van de invoering van een uniform wettelijk minimumuurloon kunnen cao-partners behulpzaam zijn bij het verduidelijken van de NAD in door hen afgesloten cao's. De Stichting van de Arbeid heeft daartoe op 30 juni 2015 aan decentrale cao-partijen een aanbeveling doen uitgaan.[7] Het kabinet roept cao-partijen dan ook op hieraan gehoor te geven.

3. Stukloon

Het aantal arbeidskrachten dat in Nederland op stukloon basis werkt, wordt geraamd op ongeveer 155.000.[8] De WML bevat een norm voor het geval waarin de werkgever de werknemer afhankelijk van de uitkomsten van de verrichte arbeid beloont. Deze betaalwijze komt onder andere voor in de agrarische sector, de schoonmaaksector en bij pakket- en postbezorging. Als arbeidsduur wordt dan aangemerkt: de tijd, die redelijkerwijs met de uitvoering van de verrichte arbeid is gemoeid. De werkgever dient een norm vast te stellen op basis waarvan redelijkerwijs het minimumloon verdiend kan worden. Als de werkgever deze norm niet heeft of hij hanteert een incorrecte norm, dan dient de Inspectie SZW in haar onderzoek een (maatman)norm vast te stellen op basis waarvan redelijkerwijs het minimumloon verdiend kan worden om te kunnen bepalen of de werknemer is uitbetaald op minimumloonniveau.

Het doel van de WML, namelijk werknemers een sociaal aanvaarde tegenprestatie geven voor de verrichte arbeid en oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden voorkomen, is door de huidige WML-stukloonregeling lastig te realiseren. In de praktijk is handhaving door de Inspectie SZW niet goed mogelijk. Sluitend bewijs voor de «redelijke» norm is niet te geven, omdat een «gemiddeld» productieve werknemer als maatmannorm niet te vinden is. Het blijkt in de praktijk niet vast te stellen voor de Inspectie SZW of, en zo ja hoeveel, er op individueel niveau wordt onderbetaald. De huidige systematiek van stukloon brengt dan ook met zich mee dat een werknemer minder kan verdienen dan het minimumloonniveau, maar daartegen niet handhavend kan worden opgetreden. De huidige bepalingen rond stukloon in de WML staan daarmee op gespannen voet met het uitgangspunt van de WML dat iedereen tenminste het wettelijk minimumloon moet verdienen.

De huidige WML-stukloonregeling schept daarnaast onduidelijkheid voor, en onzekerheid bij, werkgevers en werknemers en biedt veel ruimte voor discussies en procedures. Dit speelt onder andere bij de post- en pakketbezorging. Een vergelijking tussen werknemers onderling is niet te maken vanwege zeer specifieke elementen op grond waarvan de beloning

---

[7] Brief Stichting van de Arbeid van 30 juni 2015 aan decentrale cao-partijen *Vermelding normale arbeidsduur in cao's*, kenmerk S.A.5.015.00 EH/JS. Zie www.stvda.nl.

[8] Panteia (2013) *Stukloon op de werkvloer*,.

wordt berekend.[9] In de postbezorging gaat het bijvoorbeeld onder andere om omvang, aantal en aard van poststukken, aanrijdroutes, wijk en aantal vermoedelijke stops.
Ook blijkt uit het onderzoek «Stukloon op de werkvloer», uitgevoerd door onderzoeksbureau Panteia, dat de productienorm niet altijd transparant is en dat bepaalde werkzaamheden soms niet in de productienorm worden meegewogen. Dit maakt deze betaalwijze uiterst kwetsbaar en lastig handhaafbaar. Ik heb de Eerste en Tweede Kamer over de uitkomsten van dit onderzoek geïnformeerd.[10]

Ook bij stukloonbetaling geldt onverkort het minimumloon

Het stellen van heldere, eenduidige en uniforme normen is noodzakelijk voor het
voorkomen van onderbetaling, het creëren van een gelijk speelveld en het bewerkstellingen van een adequatere bestuursrechtelijke handhaving. Om dit te bereiken is het noodzakelijk om ook bij stukloonbetalingen onverkort het minimumloon te hanteren als de beloning die de werknemer voor zijn werk ten minste hoort te ontvangen. Oplossingen binnen de bestaande systematiek zijn niet mogelijk omdat de «redelijkerwijs» norm altijd vatbaar blijft voor discussie en dus de benodigde eenduidigheid niet kan worden bereikt. Theoretisch denkbare oplossingen om te komen tot objectiveerbare normen, zoals bijvoorbeeld via een systeem van gecertificeerde externe audits, zullen tot hoge administratieve lasten leiden en zijn daarom onwenselijk.

Door de voorgestelde aanpassing van de WML-stukloonbepaling zal de wet alleen nog betaling van het wettelijk minimumloon per tijdseenheid mogelijk maken. Dit betekent niet dat niet meer op basis van stukloon mag worden betaald. Een werkgever kan nog steeds op basis van stukloon betalen, maar hij dient de werknemer wel ten minste het wettelijk minimumloon te betalen. Gemeenten kunnen voor personen behorend tot de doelgroep loonkostensubsidie van de Participatiewet, het instrument loonkostensubsidie inzetten. De doelgroep bestaat uit mensen met arbeidsvermogen die met voltijdse arbeid niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. De werknemer ontvangt ten minste het wettelijk minimumloon. De werkgever krijgt loonkostensubsidie ter compensatie van de verminderde productiviteit van de werknemer. De loonkostensubsidie bedraagt het verschil tussen het niveau van de WML en de loonwaarde van de betreffende werknemer. Door de voorgestelde aanpassing wordt het voor de Inspectie SZW mogelijk om ook bij stukloonbetalingen effectief te handhaven op toepassing van de WML.

Een kwantificering van de effecten van de hiervoor genoemde aanpassing van de WML-stukloonregeling is volgens het CPB niet mogelijk, omdat onduidelijk is hoeveel werknemers volgens stukloon krijgen betaald én op dit moment effectief minder dan het wettelijk minimumloon verdienen. Wel kan er sprake zijn van een negatief effect op de werkgelegenheid, al geeft het CPB aan dat het bij stukloon vaak gaat om werkzaamheden waarbij verplaatsing naar het buitenland dan wel vervanging door kapitaal niet voor de hand ligt. Het CPB geeft voorts aan dat deze aanpassing een negatief effect heeft op de productiviteit, onder meer omdat in de

---

[9] Dat is recentelijk gebleken in een onderzoek van de Inspectie SZW. Daarin kwam opnieuw naar voren – zoals ook in het onderzoek naar onderbetaling van postbezorgers in 2010 (op verzoek van de Tweede Kamer uitgevoerd door de toenmalige Arbeidsinspectie; *Kamerstuk* 30 536, nr. 127) dat vanwege de variabele beloningssystematiek en het ontbreken van een eenduidige, controleerbare tijdenregistratie (thans niet verplicht bij stukloon) onderbetaling niet vastgesteld kan worden.

[10] *Kamerstuk* 33 623, I, *Kamerstuk* 33 623, nr. 12.

voorgestelde aanpassing de financiële prikkel minder aanwezig is. Het kabinet wijst er graag op dat van stukloon nog steeds een financiële prikkel uit kan gaan, maar dat, gelet op de doelstelling van de WML, een ondergrens bij stukloonbetalingen wenselijk is. Werknemers kunnen nog steeds geprikkeld worden om meer te verdienen.[11]

Invoering zal geschieden met inachtneming van de gebruikelijke toetsen op juridische haalbaarheid en uitvoeringsconsequenties. Bij de invoering van deze aanpassing zal – naast een monitor op de effecten – met sociale partners in gesprek worden getreden over de gevolgen van deze aanpassing en de handhavingspraktijk.

4. Minimumjeugdloon

Nederland heeft een relatief lange traditie van minimumlonen en minimumjeugdlonen. Met het «Besluit houdende invoering van een minimumjeugdloonregeling» werd in 1974 het wettelijk minimumjeugdloon ingevoerd. Het doel van de invoering van het wettelijk minimumjeugdloon was destijds om jeugdige werknemers minimumrechtsbescherming te bieden. In de jaren '80 is het minimumjeugdloon twee maal neerwaarts aangepast, omdat dit passend werd geacht in het werkgelegenheids- en inkomensbeleid van de toenmalige regering.[12]

De systematiek van het minimumjeugdloon is sinds 1983 niet meer aangepast en heeft daarom onvoldoende de pas gehouden met maatschappelijke ontwikkelingen. Ook zijn de maatschappelijke opvattingen rondom de arbeidsmarkt- en inkomenspositie van jongeren veranderd. Met name de afgelopen jaren is sterker de nadruk komen te liggen op belonen op basis van ervaring en opleiding, in plaats van op basis van leeftijd. Deze ontwikkeling is ook zichtbaar in cao's.[13] Daar is sprake van een voorzichtige tendens om de jeugdlonen af te schaffen en de vakvolwassen leeftijd te verlagen.[14]

Ook in internationaal opzicht valt de vormgeving van het Nederlandse wettelijk minimumjeugdloon op. Nederland is één van de weinige landen waar het (volwassen) wettelijk minimumloon pas vanaf 23 jaar geldt en kent een uitzonderlijk verfijnde minimumjeugdloonstaffel. In andere landen, zoals Duitsland, heeft een 18-jarige al recht op het volwaardige wettelijk minimumloon. Ook de leeftijd van 21 jaar is internationaal gezien gangbaar. Het Verenigd Koninkrijk hanteert bijvoorbeeld een leeftijdsgrens van 21 jaar. Nederlandse jongeren verdienen in vergelijking met andere jongeren dus relatief weinig en een deel van de werkende jongeren is tot op relatief hoge leeftijd aangewezen op het minimumjeugdloon.

Deze vormgeving van het minimumjeugdloon gaat evenwel gepaard met relatief goede prestaties van jongeren op de Nederlandse arbeidsmarkt in vergelijking met andere landen. Nederland valt in internationaal opzicht op met een relatief lage jeugdwerkloosheid en relatief hoge arbeidspartici-

---

[11] CPB (2016) *Werkgelegenheidseffecten aanpassing wettelijk minimumloon*.

[12] Zoals toegezegd tijdens het AO Arbeidsmarktbeleid van 23 april 2015 en het AO Europa van 17 juni 2015 wordt in de bijlage van deze brief nader ingegaan op de hoogte en vormgeving van het minimumjeugdloon in andere landen en is een historische beschouwing van de totstandkoming van het wettelijk minimumjeugdloon opgenomen. Eveneens wordt daar aandacht besteed aan de arbeidsmarktpositie van jongeren in internationaal perspectief.

[13] Conform deze trend is ook zichtbaar dat in een deel van de cao's de lonen die jongeren verdienen reeds boven het voor die leeftijd geldende wettelijk minimumjeugdloon liggen. Enerzijds zullen niet alle werkzame jongeren daardoor een hoger loon verdienen als gevolg van een hoger minimumjeugdloon, anderzijds verkleint dit ook de werkgelegenheidseffecten van een verhoging van het wettelijk minimumjeugdloon.

[14] Ministerie van SZW (2015), *Cao-afspraken 2014*.

patie onder jongeren. In de bijlage[15] bij deze brief wordt nader ingegaan op de vormgeving van het minimumjeugdloon en de arbeidsmarktpositie van jongeren in internationaal perspectief.

De vormgeving van het Nederlandse wettelijk minimumjeugdloon is internationaal punt van discussie. In de comités die bij de Raad van Europa de naleving van het Europees Sociaal Handvest bewaken, wordt al meer dan twee decennia met Nederland gediscussieerd over het Nederlandse wettelijk minimumjeugdloon. Het huidige minimumjeugdloon zou te laag zijn en niet passen bij het uitgangspunt dat voor gelijke werkzaamheden een gelijk loon betaald dient te worden.
In 2015 kwalificeerde de Raad de Nederlandse minimumjeugdlonen als «manifestly unfair». Zij staan, zo meent de Raad, op gespannen voet met het Europees Sociaal Handvest.[16]

De huidige leeftijdsgrens van het wettelijk minimumloon van 23 jaar stelt werkzame jongeren daarnaast onvoldoende in staat om in het eigen levensonderhoud te voorzien. De vormgeving van het minimumjeugdloon kan daarmee ook een barrière opwerpen om zelfstandig te gaan wonen. Ook bestaat er een risico op afwenteling, omdat zelfstandig wonende jongeren die niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien mogelijk een beroep doen op bijzondere bijstand.

Aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon

Het kabinet is van mening dat jongeren een eerlijke kans verdienen in de samenleving en dat daarbij ook een fatsoenlijk loon hoort. De huidige vormgeving van het wettelijk minimumjeugdloon past daar niet bij en sluit niet aan bij de veranderende maatschappelijke opvattingen over de arbeidsmarkt- en inkomenspositie van jongeren. De Tweede Kamer heeft het kabinet bij motie Van Weyenberg verzocht om met concrete voorstellen te komen om het wettelijk minimumjeugdloon substantieel te verhogen en meer gelijk te trekken met het reguliere wettelijk minimumloon, en daarbij oog te hebben voor het voorkomen van een negatief effect op de werkgelegenheid, werkloosheid en onderwijsdeelname van jongeren.[17] Het kabinet kiest er daarom voor om de leeftijd waarop het wettelijk minimumloon ingaat stapsgewijs te verlagen. In de eerste stap wordt de leeftijd verlaagd naar 22 jaar. Tenzij er sprake is van aanzienlijke negatieve effecten op de werkgelegenheid van jongeren zal de leeftijd vervolgens automatisch verlaagd worden naar 21 jaar. Tussentijds wordt bekeken of de ontwikkeling in de arbeidsmarktpositie van jongeren hierdoor in negatieve zin significant afwijkt van die van andere leeftijdsgroepen. Indien hier sprake van is, beziet het kabinet of aanvullende (sectorale) maatregelen nodig zijn.

Hiermee doet het kabinet recht aan de wensen om de inkomenspositie van werkzame jongeren te versterken. De leeftijd van 21 jaar in plaats van 23 jaar sluit beter aan bij de leeftijd waarop jongeren gediplomeerd de arbeidsmarkt betreden en valt tevens samen met de leeftijd die geldt voor de onderhoudsplicht van ouders in het Burgerlijk Wetboek[18]. Ook wijkt een leeftijd van 21 jaar minder af van hetgeen internationaal gangbaar is.

---

[15] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[16] *ECSR Conclusions 2014*, Raad van Europa/ECSR, Straatsburg, januari 2015.
[17] *Kamerstuk* 29 544, nr. 647.
[18] Ouders moeten voor volwassen kinderen tot 21 jaren voorzien in kosten van levensonderhoud en studie als er sprake is van behoeftigheid.

Het kabinet kiest er voor om niet alleen de leeftijd waarop het wettelijk minimumloon voor volwassenen in gaat te verlagen, maar ook om de minimumjeugdloonstaffel aan te passen voor jongeren van 18, 19 en 20 jaar. Daarmee wordt het risico beperkt dat verschillen in loonkosten bij de verschillende leeftijden een rol spelen bij werkgevers bij het aannemen van personeel. Bovendien versterkt een aanpassing van de minimumjeugdloonstaffel ook de inkomenspositie van werkzame jongeren in deze leeftijdsgroep. Door niet alleen de leeftijd waarop het minimumloon voor volwassenen ingaat aan te passen, maar ook de staffel aan te passen wordt tevens beter aangesloten bij wat internationaal gebruikelijk is.

Werkgelegenheidseffecten

Het kabinet is zich echter terdege ervan bewust dat een verlaging van de leeftijd waarop het minimumloon voor volwassenen ingaat en opwaartse aanpassingen van het minimumjeugdloon waarschijnlijk een negatief effect hebben op de arbeidsmarktpositie van jongeren. Daarmee is de kans aanwezig dat Nederland terrein verliest ten opzichte van andere landen als het gaat om de arbeidsmarktprestaties van jongeren. Bij de vormgeving en hoogte van het wettelijk minimumjeugdloon is namelijk sprake van een fundamentele afruil tussen enerzijds het versterken van de inkomenspositie van werkzame jongeren en anderzijds het bevorderen van de werkgelegenheid en de scholingsdeelname van jongeren.

Om een beeld te vormen van de effecten van een aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon op de arbeidsmarktpositie van jongeren heeft het kabinet het CPB gevraagd een notitie over het wettelijk minimumjeugdloon op te stellen. Het kabinet heeft hiertoe acht varianten aangereikt, die verschillen in de mate waarin de leeftijd waarop het volledige minimumloon moet worden betaald en de mate waarin de vormgeving van de minimumjeugdloonstaffel aangepast wordt. Voor deze varianten heeft het CPB de effecten op de werkgelegenheid van jongeren gekwantificeerd.

Het CPB komt tot de conclusie dat *substantiële* verhogingen van het minimumjeugdloon leiden tot een sterke vermindering van de werkgelegenheid onder jongeren. Bij varianten waarbij de aanpassing van het minimumloonjeugdloon beperkter is, zijn de werkgelegenheidseffecten kleiner. Ditzelfde geldt voor de effecten op de scholingsbeslissing van jongeren. Bij varianten waarin het minimumjeugdloon beperkt aangepast wordt, is het werkgelegenheidseffect naar verwachting nihil. Deze notitie heb ik op 21 januari jl. aan uw Kamer aangeboden.[19]

De doorrekening van het CPB is gericht op de werkgelegenheidseffecten van jongeren als gevolg van een aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon. Daarbij is een aantal opmerkingen te maken, zoals ik u gemeld heb in mijn brief van 21 januari jl. Zo kan worden opgemerkt dat de doorrekening van het CPB een partiële analyse is, waarbij geen rekening is gehouden met de arbeidsmarkteffecten voor andere groepen werknemers. Een deel van de werkgelegenheid verschuift bijvoorbeeld mogelijk naar oudere werknemers.
Ook gaat het CPB uit van cijfers van vóór 2015. Sinds 2015 is in verschillende cao's de vakvolwassenleeftijd verlaagd en het jeugdminimumloon

[19] *Kamerstuk* 29 544, nr. 680. NB. Het CPB heeft in deze doorrekening de effecten in personen weergegeven en niet, zoals gebruikelijk, in voltijdbanen. Dit hangt samen met het gegeven dat er in de literatuur geen eenduidig antwoord is op de vraag of voltijdbanen gevoeliger zijn voor een aanpassing van het wettelijk minimumjeugdloon dan deeltijdbanen. Het CPB geeft wel aan dat het werkgelegenheidsverlies in voltijdbanen aanzienlijk kleiner is dan het effect gemeten in personen, omdat een relatief groot deel van de jongeren in deeltijd werkt.

verhoogd, bijvoorbeeld in de cao's van de Bijenkorf, Verf- en Drukinktindustrie, Shell, McCain, Jumbo distributiecentra en Sport. Ook in verschillende grote gemeenten, waaronder Amsterdam, Utrecht en Den Haag, is het jeugdloon afgeschaft, in veel gevallen ook ten aanzien van leveranciers en aanbestedingen. Indien deze trend zich doorzet, maakt dit dat het effect van een verhoging van het *wettelijk* minimumjeugdloon minder grote negatieve werkgelegenheidseffecten heeft.

Aanvullende maatregelen bij invoering

Het kabinet heeft evenwel oog voor de werkgelegenheidseffecten van de voorgestelde aanpassing van het minimumjeugdloon. Daarom neemt het kabinet een aantal concrete maatregelen die op effectieve wijze bijdragen aan het verminderen van genoemde effecten.

Ten eerste kiest het kabinet er voor om een uitzonderingsbepaling op te nemen ten aanzien van het verhoogde minimumjeugdloon voor de leerwerkplekken in de beroepsbegeleidende leerweg in het mbo. Een dergelijke uitzonderingsbepaling voor leerwerkplekken voorkomt dat de loonkosten voor werkgevers die leerwerkplekken aanbieden te zeer stijgen. Ook in andere landen, zoals Duitsland, Frankrijk en België, is een dergelijke uitzondering gangbaar.

Bovendien is de introductie van het lage-inkomensvoordeel per 1 januari 2017 van belang. In de kwantificering van de effecten is de introductie van het lage-inkomensvoordeel, dat ten dele het werkgelegenheidsverlies voor jongeren beperkt, eveneens niet meegenomen. Werkgevers met werknemers van 21 en 22-jaar in dienst die voldoen aan de voorwaarden komen in aanmerking voor het lage-inkomensvoordeel. Zij gaan immers 100% WML verdienen en vallen daarmee onder het bereik van het LIV. Dit vermindert de toename van de loonkosten voor werkgevers en kan volgens het CPB het werkgelegenheidseffect voor deze groep ten dele teniet doen.

Opgemerkt zij dat – omdat het lage-inkomensvoordeel een vast budgettair beslag heeft – de eerder geraamde positieve effecten voor de werkgelegenheid (van oudere werknemers) minder groot zullen zijn, als gevolg van de uitbreiding van de doelgroep naar 21 tot en met 22 jarigen. Ook biedt het LIV nog geen soelaas ten aanzien van jongeren onder de 21. Zoals blijkt uit de tabel, krijgen werkgevers met jongeren van 18, 19 en 20 jaar in dienst te maken met een stijging van de loonkosten.

Om werkgevers tegemoet te komen ten aanzien van bovenstaande gevolgen, is het kabinet voornemens om in overleg met sociale partners gelijktijdig met de verhoging van het WMJL werkgevers te compenseren voor deze loonkostenstijgingen door middel van het instrumentarium van de wet tegemoetkomingen loondomein (WTL). De benodigde financiering van 100 mln zal worden gevonden in een verhoging van de AOF premie.

Tot slot temporiseert de stapsgewijze verlaging van de leeftijd van het minimumloon en de beoogde aanpassing van de minimumjeugdloonstaffel de stijging van de loonkosten voor werkgevers en biedt dit hen meer tijd te anticiperen op de aanpassingen van het minimumjeugdloon.

In onderstaande tabel wordt de beoogde verhoging van het minimumjeugdloon, alsmede de eerste stapsgewijze verhoging weergegeven.

Leeftijd	Huidige minimumjeugdloon		Eerste verhoging minimumjeugdloon	Eindbeeld aanpassing minimumjeugdloon
15 jaar	30%	€ 457,40	30%	30%
16 jaar	34,5%	€ 526,00	34,5%	34,5%
17 jaar	39,5%	€ 602,20	39,5%	39,5%
18 jaar	45,5%	€ 693,70	47,5%	50%
19 jaar	52,5%	€ 800,40	55%	60%
20 jaar	61,5%	€ 937,65	70%	80%
21 jaar	72,5%	€ 1.105,35	85%	100%
22 jaar	85%	€ 1.295,90	100%	100%
23 jaar	100%	€ 1.524,60	100%	100%

* Maandbedragen per 1 januari 2016.

De Wajong is gerelateerd aan het minimumloon. Met de aanpassing van de WMJL stijgt daardoor de Wajonguitkering voor jongeren onder de 23. In het eindbeeld komen de kosten uit op 35 miljoen, als gevolg van een verhoging van de Wajong en een beperkte verhoging van de werkloosheid. Deze kosten zullen worden gedekt binnen de begroting van SZW.[20]

5. Personenkring

Op het vlak van de uitbreiding van de personenkring van de WML zijn in de afgelopen decennia verschillende stappen gezet. Zo is de WML sinds 1996 ook van toepassing op personen die krachtens overeenkomst tegen beloning voor maximaal twee anderen arbeid verrichten gedurende een zekere duur, tenzij de arbeid wordt verricht in beroep of bedrijf.[21] Deze afbakening bleek, onder meer in de postsector, echter nog mogelijkheden te bieden om de verplichting tot betaling van het wettelijk minimumloon te ontwijken. Deze problematiek heeft geleid tot het wetsvoorstel dat momenteel voorligt in de Eerste Kamer om personen die werken op een overeenkomst van opdracht (ovo), tenzij werkzaam in beroep of bedrijf, onder de werking van de WML te brengen. Dit voorstel is een belangrijke stap om de WML in overeenstemming te brengen met de arbeidsmarkt van vandaag. Het wetsvoorstel kent ook de mogelijkheid om de reikwijdte van de WML nog verder uit te breiden bij AMvB. Ik zal de Eerste Kamer vragen om de verdere behandeling van het wetsvoorstel opnieuw ter hand te nemen. Indien het wetsvoorstel wordt aanvaard zal ik op basis van een evaluatie bezien of verdere uitbreiding van de reikwijdte van de WML in de rede ligt.

6. Verbod op inhoudingen WML

In mijn brief van 30 november 2015 heb ik toegezegd in te zullen gaan op een eventuele uitzondering op het verbod op inhoudingen op het wettelijk minimumloon, mede in relatie tot de aangenomen motie van het lid Mulder.[22]

Bij het maken van een uitzondering op dit verbod is het van belang dat er een goede balans kan worden gevonden tussen enerzijds het principiële uitgangspunt van een verbod op inhoudingen vanwege de doelstelling van de WML en anderzijds het bij AMvB toestaan van bepaalde inhoudingen als dit ten bate van de werknemer kan worden ingevuld. Mijns inziens kan een dergelijke balans worden gevonden. Ik ben daarom voornemens bij AMvB een uitzondering te maken voor huisvestingskosten

[20] Dekking vindt plaats uit de AO tegemoetkoming.
[21] Artikel 2 Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag.
[22] *Kamerstuk* 29 544, nr. 665.

en de kosten voor de zorgverzekering. Aan het kunnen inhouden van deze kosten op het minimumloon zullen wel voorwaarden verbonden worden. Hierbij kan gedacht worden aan het hanteren van een maximum bedrag of percentage van het wettelijk minimumloon. Met betrekking tot de huisvesting kan voorts worden gedacht aan kwaliteitseisen, waardoor alleen kosten voor woningen van woningbouwcorporaties of van private verhuurders met een certificaat voor inhouding op het wettelijk minimumloon in aanmerking komen. Daarnaast ben ik voornemens om voor arbeidsbeperkte werknemers, zoals werknemers in de sociale werkvoorziening,[23] ook een uitzondering te maken. Deze zal afwijken van de hiervoor genoemde uitzondering. Ten eerste zullen meer betalingsverplichtingen onder deze uitzondering komen te vallen, namelijk huisvestingskosten, de zorgverzekeringspremie, kosten voor nutsvoorzieningen en gemeentelijke en waterschapsbelastingen. Daarnaast wordt bij inhoudingen op het wettelijk minimumloon van arbeidsbeperkte werknemers niet een maximum bedrag of percentage gehanteerd. Dit onderscheid tussen arbeidsbeperkte werknemers en andere werknemers wordt gemaakt vanwege de bescherming van de eerstgenoemde groep. Doordat werkgevers van arbeidsbeperkte werknemers deze kosten kunnen inhouden, wordt bereikt dat de belangrijkste vaste lasten voor hen worden betaald en daarmee voorkomen dat zij bijvoorbeeld schulden krijgen en uiteindelijk in de schuldhulpverlening of schuldsanering komen.

Gelet op de nog te nemen stappen om tot de uiteindelijke AMvB te komen, waaronder een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en overleg met sociale partners, wordt de inwerkingtreding van het verbod op inhoudingen voorzien op 1 januari 2017, in tegenstelling tot eerder met uw Kamer gewisseld.[24] Dit geeft werkgevers meer tijd om zich na de publicatie van de AMvB te kunnen voorbereiden op de aankomende wijziging.

Tot slot

De hiervoor gepresenteerde voorstellen dragen bij aan een eerlijke en eenduidige WML, die op het onderdeel stukloon en meerwerk beter handhaafbaar wordt. Daaraan kan worden bijgedragen door sociale partners wanneer zij in hun collectieve afspraken meer duidelijkheid creëren over de normale arbeidsduur waarvoor het minimumloon betaald moet worden. Het kabinet is voornemens bovengenoemde voorstellen op te nemen in een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. In het wetsvoorstel zullen ook meer technische en verduidelijkende wijzigingen worden meegenomen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

---

[23] In de AMvB zal precies worden aangegeven voor welke werknemers deze extra uitzondering zal gelden.

[24] *Kamerstuk* 29 544, nr. 681.